

Regulation of labor Relations in Afghanistan and Iran With Emphasis on Decent Work Principles

Najman Masoudi¹, Mehdi Shabannia Mansour^{2*}, Babak Basri³

1. PhD Student, Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.
2. Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.
3. Assistant Professor, Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Article Type: Original Research

Pages: 257-275

Article history:

Received: 15 Aug 2025

Edition: 10 Oct 2025

Accepted: 22 Nov 2025

Published online: 22 Dec 2025

Keywords:

Regulation, Labor Relations, Decent Work, Iran, Afghanistan, Labor Rights.

Corresponding Author:

Mehdi Shabannia Mansour

Address:

Iran, Tehran, Islamic Azad University, Branch Central Tehran, Faculty of Law, Department of Public Law.

Orchid Code:

0000-0002-7763-594x

Tel:

09126711006

Email:

Mehdi.shabannia@gmail.com

ABSTRACT

Background and Aims: This research conducts a comparative study of the labor relations regulatory system in Afghanistan and Iran, focusing on the principles of "decent work" from the perspective of the International Labor Organization.

Methods: This research is theoretical and has been conducted using a descriptive-analytical method.

Ethical Considerations: In the present study, the principles of trustworthiness, honesty, impartiality, and originality of the work have been observed.

Results: Both countries have relatively comprehensive legal frameworks in the field of labor relations; in Afghanistan, the Labor Law of 1387 and its supplementary regulations are the main basis for regulating labor relations. Despite legal provisions on employment contracts, working hours, safety, leave, and the prohibition of child labor, severe weaknesses in the monitoring system, a shortage of labor inspectors, administrative concentration in Kabul, and the exclusion of some women from the labor market have hindered the realization of decent work principles. High unemployment rates, the spread of informal employment, and the lack of effective labor organizations are among the most important obstacles to the effectiveness of this system. In Iran, the regulatory system is based on the Constitution and the "Labor Law of 1369" and has a broader institutional structure. The Ministry of Cooperation, Labor, and Social Welfare, the Dispute Resolution and Resolution Boards, the Islamic Labor Councils, and the Labor Inspection Organization are among the main institutions of this system.

Conclusion: Afghanistan faces institutional and administrative weaknesses, while Iran faces structural challenges and centralization. Both systems are far from fully realizing the components of decent work – including productive employment, social protection, effective social dialogue, and equal opportunities. Therefore, reforming supervisory structures, strengthening labor organizations, accession to the fundamental ILO Conventions, and enhancing administrative transparency are essential requirements for achieving effective and fair regulation of labor relations in both countries.

Cite this article as:

Masoudi, N; Shabannia Mansour, M; Basri, B. *Regulation of labor Relations in Afghanistan and Iran With Emphasis on Decent Work Principles*. Economic Jurisprudence Studies. 2025.



فصلنامه مطالعات فقه اقتصادی، دوره هفتم، شماره چهارم، زمستان ۱۴۰۴

تنظیم‌گری روابط کار در افغانستان و ایران با تأکید بر اصول کار شایسته

نجمان مسعودی^۱، مهدی شعبان‌نیا منصور^۲، بابک باصری^۳

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۳. استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

چکیده

زمینه و هدف: این پژوهش به بررسی تطبیقی نظام تنظیم‌گری روابط کار در افغانستان و ایران با تمرکز بر اصول «کار شایسته» از منظر سازمان بین‌المللی کار می‌پردازد.

مواد و روش‌ها: این تحقیق از نوع نظری بوده و به روش توصیفی - تحلیلی صورت گرفته است.

ملاحظات اخلاقی: در تحقیق حاضر، اصل امانتداری، صداقت، بی‌طرفی و اصالت اثر رعایت شده است.

یافته‌ها: هر دو کشور دارای چارچوب‌های قانونی نسبتاً جامع در حوزه روابط کار هستند، در افغانستان، قانون کار ۱۳۸۷ و مقررات تکمیلی آن، مبنای اصلی تنظیم‌گری روابط کار است. با وجود پیش‌بینی‌های قانونی درباره قرارداد کار، ساعات کار، ایمنی، مرخصی، و منع کار کودک، ضعف شدید در نظام نظارت، کمبود بازرسان کار، تمرکز اداری در کابل، و حذف برخی زنان از بازار کار، مانع تحقق اصول کار شایسته شده است. نرخ بالای بیکاری، گسترش اشتغال غیررسمی، و نبود تشکلهای کارگری مؤثر از مهم‌ترین موانع کارآمدی این نظام به شمار می‌رود. در ایران، نظام تنظیم‌گری بر پایه قانون اساسی و «قانون کار مصوب ۱۳۶۹» استوار است و از ساختار نهادی گسترده‌تری برخوردار می‌باشد. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف، شوراهای اسلامی کار و سازمان بازرسی کار از نهادهای اصلی این نظام‌اند.

نتیجه: افغانستان با مشکل ضعف نهادی و اجرایی روبه‌روست، در حالی که ایران با چالش‌های ساختاری و تمرکزگرایی مواجه است. هر دو نظام در تحقق کامل مؤلفه‌های کار شایسته - شامل اشتغال مولد، حمایت اجتماعی، گفت‌وگوی اجتماعی مؤثر و برابری فرصت‌ها - فاصله چشمگیری دارند. بنابراین، اصلاح ساختارهای نظارتی، تقویت تشکلهای کارگری، الحاق به مقوله‌نامه‌های بنیادین ILO و ارتقاء شفافیت اجرایی از الزامات اساسی برای تحقق تنظیم‌گری مؤثر و عادلانه روابط کار در هر دو کشور است.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۲۷۵-۲۵۷

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۵/۲۴

تاریخ اصلاح: ۱۴۰۴/۰۷/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱

واژگان کلیدی:

تنظیم‌گری، روابط کار، کار شایسته، ایران، افغانستان، حقوق کار.

نویسنده مسئول:

مهدی شعبان‌نیا منصور

آدرس پستی:

ایران، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، دانشکده حقوق، گروه حقوق عمومی.

تلفن:

09126711006

کد ارکید:

0000-0002-7763-594x

پست الکترونیک:

Mehdi.shabannia@gmail.com

۱. مقدمه

کار به عنوان یکی از ارکان اساسی زندگی اجتماعی، نه تنها منبع تأمین معیشت انسان، بلکه عامل تحقق کرامت انسانی و توسعه پایدار به شمار می‌رود. از این رو، تنظیم‌گری روابط کار میان کارگر و کارفرما از اهمیت بنیادین برخوردار است، زیرا این روابط بستر اصلی تحقق عدالت اجتماعی، امنیت شغلی و رشد اقتصادی محسوب می‌شود. در دهه‌های اخیر، مفهوم «کارشایسته» که از سوی سازمان بین‌المللی کار مطرح شده، به عنوان چارچوبی جامع برای ارزیابی نظام‌های کار و سیاست‌های اجتماعی کشورها شناخته شده است. این مفهوم بر چهار محور اساسی یعنی اشتغال مولد، حمایت اجتماعی، گفت‌وگوی اجتماعی مؤثر و برابری فرصت‌ها تأکید دارد. افغانستان و ایران، به‌رغم اشتراکات فرهنگی، دینی و تاریخی، از منظر ساختارهای حقوقی و نهادی در حوزه روابط کار مسیرهای متفاوتی را پیموده‌اند. ایران دارای سابقه‌ای طولانی‌تر در قانون‌گذاری کار و عضویت فعال‌تر در نهادهای بین‌المللی است، در حالی که افغانستان طی سال‌های اخیر در تلاش برای بازسازی نظام حقوق کار خود و هماهنگی با معیارهای بین‌المللی بوده است. با این حال، هر دو کشور با چالش‌هایی نظیر بیکاری، گسترش اشتغال غیررسمی، ضعف تشکلهای کارگری و محدودیت در اجرای قوانین کار مواجه‌اند.

با هدف بررسی تطبیقی نظام تنظیم‌گری روابط کار در افغانستان و ایران و تحلیل میزان انطباق آن با اصول کارشایسته انجام گرفته است. در این چارچوب، ساختار قانونی، نهادی و اجرایی دو کشور مورد بررسی قرار گرفته تا نقاط قوت، ضعف و زمینه‌های اصلاح و همگرایی با استانداردهای بین‌المللی شناسایی شود. نتایج این مطالعه

می‌تواند مبنایی علمی برای سیاست‌گذاران در جهت اصلاح نظام کار و ارتقای عدالت اجتماعی در هر دو کشور فراهم آورد. پژوهش حاضر در پاسخ به یک سوال اصلی است که نظام تنظیم‌گری روابط کار در ایران و افغانستان چگونه است؟ و با چه چالش‌هایی مواجه هستند؟

از حیث نظری به عنوان پیشینه تحقیق، مطالعات تقریباً مرتبطی در این زمینه صورت گرفته است. تنظیم‌گری روابط کار به عنوان یکی از ابزارهای اصلی سیاست‌گذاری عمومی در حوزه اشتغال، هدفش ایجاد تعادل میان منافع دولت، کارگر و کارفرماست (سعیدی، ۱۳۹۹، ص ۴۳). از دیدگاه نظری، تنظیم‌گری کار زمانی اثربخش تلقی می‌شود که با اصول «کار شایسته» سازمان بین‌المللی کار هماهنگ باشد؛ یعنی تضمین حقوق بنیادین کار، دسترسی به حمایت‌های اجتماعی، فرصت‌های برابر شغلی و گفت‌وگوی اجتماعی مؤثر (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۵، ص ۲۲).

از سوی دیگر، رحیمی (۱۴۰۱، ص ۷۵) در بررسی تطبیقی خود بیان می‌کند که در ایران، دولت نقش تنظیم‌گر فعال و قانون‌گذار دارد ولی در افغانستان، تنظیم‌گری روابط کار هنوز در مرحله «قانون‌گذاری نمادین» باقی مانده است؛ به این معنا که چارچوب قانونی وجود دارد ولی ظرفیت اجرایی، نظارتی و نهادی برای اعمال آن فراهم نیست.

در هر دو کشور، گفت‌وگوی اجتماعی و مشارکت سه‌جانبه (کارگر، کارفرما، دولت) یکی از نقاط ضعف اصلی نظام تنظیم‌گری است. در ایران، تشکلهای کارگری بیشتر جنبه‌ی رسمی و محدود دارند و در افغانستان، پس از تحولات سیاسی اخیر، بسیاری از اتحادیه‌ها از فعالیت

بازمانده‌اند (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۲۲، ص ۳۱). این امر موجب شده تا سیاست‌های تنظیم‌گرانه به جای «تعامل اجتماعی»، بیشتر به شکل «دستوری و اداری» اجرا شوند.

پژوهش‌انوری و همکاران (۱۴۰۴، ص ۵۸) نیز نشان داد که ظهور پدیده‌هایی چون اقتصاد پلتفرمی و اشتغال غیررسمی دیجیتال، چالش‌های جدیدی برای تنظیم‌گری در ایران ایجاد کرده است؛ مشابه این چالش در افغانستان نیز با افزایش مهاجرت کاری و اشتغال در بخش خدمات غیررسمی مشاهده می‌شود.

فرهاد جم (۱۴۰۱) در مقاله‌ای تحت عنوان "باز تعریف مفهوم تنظیم‌گری: از رویکرد تمرکز گرا تا عدم تمرکز" نگارنده در این تحقیق نشان داده است که تنظیم‌گری نه منحصر به نوع فرمان و کنترل است و نه دولت، یگانه تنظیم‌گر است. پس از تحلیل تنظیم‌گری به مثابه ابزار حکمرانی غیرمتمرکز، تعریف محقق از این مفهوم، بر مبنای مرور تعاریف موجود و تحلیل خود از موضوع، ارائه شده. جم (۱۴۰۰) نیز در مقاله‌ای دیگری تحت عنوان "مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به مثابه ابزار حکمرانی" پرسش‌هایی را در زمینه اینکه فهم از تنظیم‌گری چه نقشی در شکل‌گیری مفهوم دولت تنظیم‌گر دارد و فهم از تنظیم‌گری، به مثابه مهم‌ترین ابزار حکمرانی در دولت تنظیم‌گر، مهم‌ترین عامل در فهم اصطلاح دولت تنظیم‌گر است، مطرح نموده است که فقط تعاریف گوناگون از تنظیم‌گری و دولت تنظیم‌گر گردآوری شده و سپس اصطلاحات تنظیم‌گر تشریح و تفاوت آن با دولت‌های حداقلی و رفاه نشان داده شده است.

در مجموع، بررسی پیشینه‌ها نشان می‌دهد که تنظیم‌گری روابط کار در ایران و افغانستان از نظر

چارچوب حقوقی دارای اشتراکاتی است، اما از لحاظ ظرفیت نهادی و تطبیق با اصول کار شایسته تفاوت‌های چشمگیری دارند. ایران دارای ساختارهای قانونی و نهادی کامل‌تر؛ اما درگیر مشکلات اجرایی و نظارتی است، در حالی‌که افغانستان در سطح تدوین قانون پیشرفت کرده اما فاقد نهادهای پایدار برای نظارت و اجرای مؤثر است.

بنابراین، تحقق اصول کار شایسته در هر دو کشور مستلزم اصلاح نظام تنظیم‌گری، ارتقای شفافیت، تقویت گفت‌وگوی اجتماعی و بازطراحی سیاست‌های حمایتی برای کارگران در بخش غیررسمی است (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۲۲، ص ۳۴).

۲. مواد و روش‌ها

روش تحلیلی - توصیفی و با بهره‌گیری از رویکرد تطبیقی میان ایران و افغانستان انجام گرفته و داده‌ها از طریق منابع اسنادی و کتابخانه‌ای گردآوری شده است.

۳. ملاحظات اخلاقی

پژوهش شامل رعایت امانت علمی، استناد دقیق به منابع، و حفظ بی‌طرفی در تحلیل تطبیقی میان دو کشور بوده است.

۴. یافته‌ها

هر دو کشور دارای چارچوب‌های قانونی نسبتاً جامع در حوزه روابط کار هستند، در افغانستان، قانون کار ۱۳۸۷ و مقررات تکمیلی آن، مبنای اصلی تنظیم‌گری روابط کار است. با وجود پیش‌بینی‌های قانونی درباره قرارداد کار، ساعات کار، ایمنی، مرخصی، و منع کار کودک، ضعف شدید در نظام نظارت، کمبود بازرسان کار، تمرکز اداری در کابل، و حذف برخی زنان از بازار کار، مانع تحقق اصول کار شایسته شده است. نرخ

بالای بیکاری، گسترش اشتغال غیررسمی، و نبود تشکلهای کارگری مؤثر از مهم‌ترین موانع کارآمدی این نظام به شمار می‌رود. در ایران، نظام تنظیم‌گری بر پایه قانون اساسی و «قانون کار مصوب ۱۳۶۹» استوار است و از ساختار نهادی گسترده‌تری برخوردار می‌باشد. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف، شوراهای اسلامی کار و سازمان بازرسی کار از نهادهای اصلی این نظام‌اند.

۵. بحث

۵-۱. مفاهیم و مبانی نظری پژوهش

کار شایسته مفهومی چندبعدی است که در پی تأمین حقوق بنیادین نیروی کار، تضمین فرصت‌های برابر شغلی، امنیت شغلی، و فراهم‌آوری گفت‌وگوی اجتماعی مؤثر در چارچوب یک نظام منصفانه و عادلانه روابط کار می‌باشد. این مفهوم که به‌عنوان یکی از معیارهای جهانی برای سنجش کیفیت و عدالت در بازارهای کار شناخته شده است، نقش اساسی در ارزیابی ساختارهای تنظیم‌گری کار در کشورهای مختلف ایفا می‌کند. در بستر کشورهای در حال توسعه مانند ایران و افغانستان، بررسی ساختارهای تنظیم‌گری کار از منظر کار شایسته، فرصتی منحصربه‌فرد برای شناخت دقیق‌تر چالش‌ها و ظرفیت‌های نهادی به منظور تحقق عدالت شغلی فراهم می‌آورد. این نگاه تحلیلی امکان می‌دهد تا مشخص شود چگونه سیاست‌ها، قوانین و نهادهای مرتبط می‌توانند نقش مؤثر و سازنده‌ای در ارتقای کرامت انسانی و بهبود شرایط کاری ایفا کنند.

تحلیل تطبیقی این ساختارها، علاوه بر شناسایی نقاط قوت و ضعف موجود، بستری را برای طراحی راهکارهای اصلاحی و بومی‌سازی شده فراهم می‌سازد که متناسب با شرایط اقتصادی، فرهنگی

و نهادی هر کشور باشد. از این منظر، کار شایسته نه تنها یک هدف توسعه‌محور برای بهبود کیفیت بازار کار است، بلکه به عنوان معیاری مفهومی و راهبردی، پایه و اساس طراحی ساختار مطلوب تنظیم‌گری روابط کار در ایران و افغانستان به شمار می‌رود.

بنابراین، پرداختن به کار شایسته در مطالعات تنظیم‌گری کار، هم به ارتقای سطح نظری و علمی پژوهش‌ها کمک می‌کند و هم به تقویت ظرفیت‌های عملی و سیاست‌گذاری در جهت تحقق عدالت و رفاه اجتماعی در محیط‌های کاری این دو کشور منجر می‌شود.

۵-۱-۱. مفهوم "تنظیم‌گری روابط کار"

تنظیم‌گری روابط کار به مجموعه‌ای از قواعد، سیاست‌ها و نهادهایی اطلاق می‌شود که به منظور تنظیم روابط میان کارگر، کارفرما و دولت شکل گرفته‌اند. هدف اصلی این نظام، تضمین عدالت، حفاظت از حقوق طرفین و ارتقای بهره‌وری است (شفیعی، ۱۳۹۹، ص ۷۵). تنظیم‌گری در معنای عام، به هرگونه نظارت، هدایت و کنترل بر ارائه‌دهندگان خدمات عمومی اطلاق می‌شود که با هدف تأمین و حفظ منافع عمومی صورت می‌گیرد. به بیان دیگر، تنظیم‌گری ابزاری است برای اطمینان از آن‌که فعالیت نهادها و بنگاه‌های خدماتی در راستای مصالح جامعه و در چارچوب اصول عدالت و کارایی انجام گیرد. در معنای اصطلاحی، تنظیم‌گری به عنوان عمل یا فرایند کنترل از طریق وضع و اجرای مقررات تعریف می‌شود (انوری، ۱۴۰۴، ص ۱۶). این مفهوم بیانگر آن است که دولت یا نهاد تنظیم‌گر با استفاده از ابزارهای حقوقی و مقرراتی، رفتار فعالان اقتصادی و خدماتی را به گونه‌ای سامان می‌دهد که تعادل میان آزادی عمل بخش خصوصی و حفظ منافع

عمومی برقرار گردد. در نگاه نوین، تنظیم‌گری نه تنها شامل مداخله دولت از طریق قانون‌گذاری است، بلکه کنشگران متعددی چون اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های کارفرمایی، نهادهای بین‌المللی مانند سازمان بین‌المللی کار و حتی نهادهای مدنی نیز در این فرآیند نقش دارند. این نهادها از طریق چانه‌زنی جمعی، قراردادهای دسته‌جمعی و اعمال فشارهای نهادی، روابط کار را در جهت منافع جمعی تنظیم می‌کنند (عابدی، ۱۴۰۰، ص ۴۲). شیوه‌های تنظیم‌گری معمولاً به دو دسته تقسیم می‌شوند: تنظیم‌گری مستقیم از طریق قوانین مقررات رسمی، و تنظیم‌گری غیرمستقیم از طریق مکانیزم‌های بازار یا توافقات نهادی. پژوهش‌ها نشان داده‌اند که ترکیبی از این دو نوع تنظیم‌گری می‌تواند کارآمدتر باشد (Kaufman, 2010, p 113).

در افغانستان، علی‌رغم وجود قوانین مانند قانون کار و سیاست‌های وزارت کار و امور اجتماعی، چالش‌هایی چون ضعف در اجرای قانون، ناکارآمدی ساختارهای نظارتی و نقش کم‌رنگ اتحادیه‌های کارگری، مانع از تحقق کامل تنظیم‌گری مؤثر شده‌اند (وزارت کار و امور اجتماعی، ۱۳۹۸، ص ۲۳).

در نهایت، تنظیم‌گری روابط کار نه تنها یک سازوکار حقوقی و اقتصادی است، بلکه ابزاری برای تحقق عدالت اجتماعی، حفظ ثبات اجتماعی و توسعه پایدار محسوب می‌شود (شفیعی، ۱۳۹۹، ص ۷۸).

۵-۱-۲. مفهوم کار شایسته در اسناد

بین‌المللی و فقه حقوقی

مفهوم "کار شایسته" نخستین بار به طور رسمی در گزارش سال ۱۹۹۹ مدیرکل سازمان بین‌المللی کار مطرح شد و به عنوان راهبردی جامع برای

دستیابی به عدالت اجتماعی و توسعه پایدار شناخته می‌شود (سازمان بین‌المللی کار، ۱۹۹۹، ص ۳). این مفهوم بر چهار ستون اساسی استوار است: فرصت اشتغال، حقوق بنیادین در محیط کار، تأمین اجتماعی، و گفت‌وگوی اجتماعی (Ghai, 2003, P12). از دیدگاه سازمان بین‌المللی کار، کار تنها وسیله‌ای برای تأمین معاش نیست، بلکه امری انسانی، اخلاقی و اجتماعی است که باید کرامت انسانی در آن رعایت شود (ILO, 2001, P7). در بسیاری از اسناد بین‌المللی، از جمله "اعلامیه فیلادلفیا (۱۹۴۴)"، "میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل (۱۹۶۶)" و "اهداف توسعه پایدار سازمان ملل"، به کار شایسته به عنوان حق اساسی انسان‌ها اشاره شده است (United Nations, 2015, P 18). به‌ویژه، هدف هشتم از اهداف توسعه پایدار بر "ترویج رشد فراگیر و پایدار اقتصادی، اشتغال کامل و مولد، و کار شایسته برای همه" تأکید دارد.

۵-۱-۳. کار شایسته در فقه

در فقه اسلامی نیز کار شایسته دارای جایگاه رفیعی است. در فقه، کار مشروع، حلال و مبتنی بر کرامت انسانی مورد تأکید است و بیگاری یا بهره‌کشی از انسان‌ها به شدت نهی شده است (مطهری، ۱۳۷۶، ص ۸۸). بر اساس قاعده فقهی «لاضرر و لا ضرار»، هرگونه بهره‌کشی از کارگر که منجر به ضرر جسمی یا روحی شود، ممنوع است (مکارم شیرازی، ۱۴۰۰، ص ۱۲۴). همچنین، در آموزه‌های اسلامی، پرداخت مزد کارگر پیش از خشک شدن عرق او توصیه شده است که نشان از توجه به عدالت در روابط کاری دارد (حر عاملی، ۱۴۰۷، ج ۱۲، ص ۲۵۱).

بنابراین، هم در منابع بین‌المللی و هم در منابع فقهی، کار شایسته به عنوان مؤلفه‌ای کلیدی در حفظ کرامت انسانی، عدالت اقتصادی و ثبات اجتماعی شناخته می‌شود. تطبیق این دو منظومه مفهومی می‌تواند زمینه‌ساز شکل‌گیری نظام حقوق کار بومی‌شده و مبتنی بر موازین جهانی و اسلامی گردد.

۵-۲. مبانی نظری تنظیم‌گری حقوقی

روابط کار

۵-۲-۱. تنظیم‌گری حقوقی

روابط کار بر پایه نظریات عدالت اجتماعی، قرارداد اجتماعی و نظریه حقوق طبیعی شکل گرفته است؛ نظریاتی که بر ضرورت مداخله دولت برای تضمین توازن قدرت میان کارگر و کارفرما تأکید می‌کنند، چرا که این دو گروه از نظر منابع و نفوذ اقتصادی در موقعیت‌های نامتعادلی قرار دارند (Rawls, 1971, 87). در این چارچوب، قانون به‌عنوان ابزار اصلی تنظیم‌گری، نه تنها نقش تضمین‌کننده حقوق بنیادین کارگران را ایفا می‌کند، بلکه وسیله‌ای است برای شکل‌دهی به ساختارهای عادلانه و پایدار در محیط کار که به حفظ کرامت انسانی و عدالت اجتماعی کمک می‌کند (Kaufman, 2010, p113). در نظریه‌های نوین تنظیم‌گری، رویکرد مشارکتی به عنوان جایگزینی برای مدل‌های اقتدارگرایانه مطرح شده است؛ رویکردی که فراتر از نقش صرف دولت، نهادهای مدنی، اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های صنفی و نمایندگان کارفرمایان را نیز در فرآیند تنظیم قواعد و سیاست‌های روابط کار دخیل می‌داند (عابدی، ۱۴۰۰، ص ۴۵). این نوع تنظیم‌گری مشارکتی بر پایه تعامل اجتماعی مستمر، گفت‌وگوی مؤثر و همکاری میان ذی‌نفعان استوار است و از تحمیل صرف قوانین و مقررات

اجتناب می‌کند. به این ترتیب، این رویکرد همسو با اصول کار شایسته و حقوق انسانی است و امکان پاسخگویی بهتر به نیازهای متنوع و پیچیده بازار کار را فراهم می‌سازد (Ghai, 2003, P16).

بنابراین، تنظیم‌گری حقوقی روابط کار نه تنها در تضمین حقوق کارگران و حفظ توازن قدرت اهمیت دارد، بلکه با گسترش مشارکت اجتماعی و ارتقای تعاملات میان بازیگران مختلف، زمینه‌ساز توسعه یک نظام کاری عادلانه، انسانی و پایدار می‌شود.

۵-۲-۲. فلسفه حقوق و تنظیم‌گری

روابط کار

فلسفه حقوق به‌عنوان شاخه‌ای بنیادین از اندیشه حقوقی، به بررسی مفاهیمی بنیادین چون عدالت، آزادی، حق، تکلیف و نظم اجتماعی می‌پردازد و در حوزه‌ی "روابط کار"، این مفاهیم نقش اساسی و کلیدی در تبیین چرایی و چگونگی تنظیم‌گری حقوقی ایفا می‌کنند (Dworkin, 1986, P90). از منظر فلسفه عدالت، دخالت قانون در روابط کاری زمانی مشروعیت می‌یابد که بتواند تعادلی عادلانه میان منافع اقتصادی کارفرما و حقوق انسانی کارگر برقرار سازد و از تضییع حقوق و استثمار جلوگیری کند (Rawls, 1971, P75). در واقع، فلسفه حقوق توجیه‌گر این دیدگاه است که آزادی قرارداد در شرایط نابرابر اقتصادی، زمینه‌ساز بی‌عدالتی و سوءاستفاده می‌شود و تنها از طریق تنظیم‌گری حقوقی است که می‌توان عدالت توزیعی و رویه‌ای را در روابط کار به‌صورت عادلانه برقرار کرد (Kahn-Freund, 1972, P15). به ویژه در چارچوب نظریه‌های نهادگرایانه و حقوق بشرمحور، قانون نه فقط به‌عنوان ابزاری برای تنظیم بازار و روابط اقتصادی، بلکه به‌عنوان سپری برای حفاظت از کرامت انسانی کارگران و تضمین

حقوق اساسی آنان تلقی می‌شود (Ghai, 2003, P10). از سوی دیگر، در "فقه اسلامی" نیز فلسفه حقوق کار بر پایه اصول مهمی چون عدالت اجتماعی، عدم ضرر (لاضرر)، رعایت مصلحت عمومی و کرامت ذاتی انسان استوار است (مطهری، ۱۳۷۶، ص ۸۹). این اصول نشان می‌دهد که تنظیم‌گری در روابط کار نه تنها مجاز، بلکه امری ضروری و لازم است تا از استضعاف و استثمار افراد در جامعه جلوگیری شده و عدالت واقعی تحقق یابد. بر این اساس، فلسفه حقوق اسلامی نیز به‌روشنی بر ضرورت تدوین قواعدی تأکید می‌کند که توازن میان منافع طرفین قرارداد کار را حفظ و حقوق کارگر را تضمین نماید. به این ترتیب، فلسفه حقوق، هم در چارچوب‌های غربی و هم در سنت اسلامی، یک پایه فکری و اخلاقی مستحکم برای "تنظیم‌گری حقوقی روابط کار" فراهم می‌آورد که می‌تواند به عنوان راهنمایی کلان برای سیاست‌گذاران و قانونگذاران در ایران و افغانستان مورد استفاده قرار گیرد.

۵-۳. مبانی فکری اسلامی در تنظیم روابط کار (مشترک در ایران و افغانستان)

نظام حقوق کار در کشورهای اسلامی مانند ایران و افغانستان، علاوه بر استفاده از نظام‌های حقوق موضوعه، ریشه در مبانی فکری و اخلاقی اسلام دارد. در این چارچوب، عدالت، کرامت انسانی، وفای به عقد، نهی از ظلم و منع استثمار از اصول اساسی تنظیم‌گری روابط کار محسوب می‌شوند (مطهری، ۱۳۷۶، ص ۸۹). در فقه اسلامی، کار نه تنها وسیله‌ای برای کسب درآمد، بلکه عاملی برای رشد شخصیت، استقلال اقتصادی، و عبادت اجتماعی است. پیامبر اسلام (ص) فرمودند: «الکادّ

علی عیاله کالمجاهد فی سبیل‌الله»؛ یعنی کسی که برای خانواده‌اش تلاش می‌کند، مانند مجاهد در راه خداست (نهج‌الفصاحه، حدیث ۲۴۲۴). اصل وفای به عهد و قرارداد (اوفوا بالعقود) یکی دیگر از مبانی مهم است که به حقوق متقابل کارگر و کارفرما مشروعیت می‌دهد (قرآن، مائده: ۱). همچنین، اصل عدم ضرر (لا ضرر و لا ضرار) در روابط استخدامی به معنای منع ظلم و بهره‌کشی است (حر عاملی، ۱۴۰۹ هـ ج ۲، ص ۴۸۲). در هر دو کشور، قوانین کار با تأثیر از این مبانی تدوین شده‌اند؛ برای مثال، پرداخت به‌موقع مزد، تعیین ساعات کار منصفانه، بیمه و منع تبعیض، به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم ریشه در فقه اسلامی دارند (قانون کار ایران، ۱۳۶۹؛ قانون کار افغانستان، ۱۳۸۷). بنابراین، تنظیم‌گری روابط کار در ایران و افغانستان، نه صرفاً بر اساس اقتباس از حقوق غربی، بلکه با اتکا به اصول اخلاقی و فقهی اسلام صورت گرفته است، که در آن کرامت انسان، تعادل اجتماعی و منع استثمار محور اصلی است.

۵-۳. تنظیم‌گری روابط کار در حقوق افغانستان

تنظیم‌گری روابط کار در افغانستان بر پایه قانون کار (۱۳۸۷) و مقررات تکمیلی آن استوار است. قانون کار افغانستان در ۱۰، ۶، ۱۳۸۷ تصویب و به عنوان سند اصلی حاکم بر روابط کارگر و کارفرما شناخته می‌شود (قانون کار افغانستان ۱۳۸۷، ماده ۱). در اصول کلی قانون، بندهایی درباره الزام قرارداد کاری، شرایط کاری، مرخصی، ساعت کار، جبران خسارات و ایمنی پیش‌بینی شده است (قانون کار افغانستان ۱۳۸۷، مواد ۱۷-۱۳). برای مثال قانون مقرر می‌کند که قرارداد کاری و یادگیری باید به صورت کتبی و در دو

نسخه تنظیم شود (قانون کار افغانستان ۱۳۸۷، ماده ۱۶). در عرصه نظارت و راهنمایی اجرایی، مقرر «تنظیم نظارت و راهنمایی درباره کار» که در سال ۱۳۹۷ منتشر شده، یکی از مقررات فرعی مهم است که به وظیفه وزارت دادگستری و وزارت مربوط اجازه می‌دهد بر حسن اجرای قانون کار نظارت کند (مقرر تنظیم نظارت و راهنمایی درباره کار، ۲۰۱۸ ماده ۲۸). این مقرر ضوابط نظارتی، چگونگی رسیدگی به تخلفات و همکاری بین نهادهای اجرایی را تعریف می‌کند. همچنین اصول قانون اساسی سال (۱۳۸۲) افغانستان، در ماده ۴۸، مقرر می‌دارد که ساعات کار، تعطیلات با حقوق و حقوق مربوط به اشتغال باید به موجب قانون مقرر شوند. با وجود چارچوب قانونی نسبتاً کامل، عملکرد تنظیم‌گری با موانع جدی روبروست. یکی از بزرگ‌ترین مشکلات، فقدان نیروی بازرسی و توزیع نامناسب بازرسان است؛ طبق گزارش دیده‌بان حقوق بشر، وزارت کار افغانستان تنها ۲۸ بازرس دارد که همگی در کابل مستقر هستند و در اغلب استان‌ها بازدیدهای منظم انجام نمی‌دهند (Human Rights Watch، ۲۰۱۶، P15-16). این کمبود ظرفیت باعث می‌شود تخلفات مرتبط با کار کودکان، اوقات کار اضافی، ایمنی و سلامت کاری در بسیاری از کارگاه‌ها بدون شناسایی باقی بماند (Human Rights Watch، ۲۰۱۶، P15). در حوزه کار کودکان، قانون کار صراحت دارد که اشتغال افراد زیر سن قانونی ممنوع است (قانون کار افغانستان، ۱۳۸۷، ماده ۱۳). با این حال، طبق گزارش Human Rights Watch تقریباً ۲۵٪ کودکان ۵ تا ۱۴ ساله افغان مشغول مشاغل هستند که قوانین آنها را ممنوع کرده است (Human Rights Watch، ۲۰۱۶، P4).

همچنین کار کودکان در فعالیت‌های پرخطر مانند معدن‌کاری هم گزارش شده است (Human Rights Watch، ۲۰۱۶، P5). این وضعیت نشان می‌دهد که وجود قانون کافی نیست و کمبود نظارت و ضعف هماهنگی بین وزارت‌ها مانع اجرای مؤثر مقررات شده است (Human Rights Watch، ۲۰۱۶، P15-16).

نکته دیگر، تقسیم‌بندی ساعات کار و شرایط ویژه برای گروه‌های حساس است. قانون افغانستان ساعات کار هفتگی را ۴۰ ساعت تعیین کرده است و در برخی مواقع مجاز به اضافه‌کاری با رضایت کارگر است. افزون بر این، گروه‌هایی مانند زنان باردار، نوجوانان و کارگران شب باید ساعات کاری کمتری داشته باشند. همچنین در وضعیت مرخصی، قانون افغانستان مقرر می‌کند کارگران حداقل ۲۰ روز مرخصی سالانه داشته باشند؛ در صورتی که در مشاغل خطرناک یا شرایط سخت ممکن است مرخصی بیشتری تعلق گیرد. از نظر حقوق و تضمین‌های مزدی، قانون الزام می‌کند که مزد باید بر اساس کیفیت و میزان کار باشد و پرداخت به موقع داشته باشد که در مقابل انجام کار، به کارگر پرداخت می‌شود. (قانون کار افغانستان مصوب ۱۳۸۷، بند ۸، ماده ۳). همچنین حق کار برابر برای همه شهروندان در چارچوب اصول اسلامی و قانون کار تأکید شده است. قانون کار افغانستان در مطابقت با اصول اسلامی تأکید دارد که کار اجباری مجاز نیست و کار علیه اراده انسان ممنوع است. یکی دیگر از چالش‌ها، وضعیت حقوق زنان در بازار کار است؛ در دوره جدید حاکمیت امارت اسلامی، برخی زنان از بخش قابل توجهی از مشاغل عمومی و دولتی حذف شده‌اند که تأثیر عمیقی بر اجرای مقررات کار و عدالت جنسیتی دارد (The Guardian،

۲۰۲۲). این وضعیت باعث می‌شود یکی از اصول کار شایسته یعنی «فرصت برابر برای زنان» در عمل نقض شود.

در مجموع، نظام حقوقی افغانستان تلاش کرده است با قانون کار ۱۳۸۷ و مقررات نظارتی مرتبط، زمینه تنظیم‌گری روابط کار را فراهم آورد. اما ضعف‌های ساختاری مانند ناچیزی نیروی بازرسی، تمرکز در پایتخت، ضعف هماهنگی بین نهادهای مشکلات سیاسی و امنیتی و حذف زنان از بازار کار، همگی مانعی جدی بر سر راه تحقق کامل تنظیم‌گری در عصر حاضر است.

۵-۴. تنظیم‌گری روابط کار در حقوق ایران

نظام تنظیم‌گری روابط کار در ایران مبتنی بر مجموعه‌ای از قوانین، مقررات، نهادهای اجرایی و رویکردهای سیاستی است که هدف اصلی آن، تنظیم رابطه بین کارگر، کارفرما و دولت در چهارچوب عدالت اجتماعی و اصول اسلامی است. "قانون کار مصوب ۱۳۶۹" به عنوان مهم‌ترین سند قانونی در این حوزه، ساختار حقوقی روابط کار را تعیین می‌کند. این قانون بیان می‌دارد که کلیه کارگران، کارفرمایان، کارگاه‌ها، مؤسسات تولیدی، صنعتی، خدماتی و کشاورزی مشمول این قانون هستند (قانون کار جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ماده ۱). در این قانون، اصولی مانند الزام به انعقاد قرارداد کتبی، تعیین حداقل مزد، مقررات مربوط به ساعات کار، مرخصی، انضباط کار، بیمه، ایمنی محیط کار و حمایت‌های خاص از زنان و نوجوانان پیش‌بینی شده است (قانون کار، مواد ۷، ۲۱، ۳۵، ۷۵، ۸۵). افزون بر قانون کار، سایر منابع مانند قانون تأمین اجتماعی (۱۳۵۴) و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، نقش مکمل در تنظیم‌گری دارند و از کارگران در برابر خطراتی چون بیماری، بیکاری، حوادث ناشی از کار و

بازنشستگی حمایت می‌کنند (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۹، ص ۱۲۱). از نظر نهادی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، متولی اصلی اجرای قانون کار است. ادارات کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان‌ها با بهره‌گیری از بازرسان کار، نظارت بر اجرای قانون در کارگاه‌ها را بر عهده دارند. به موجب قانون کار، بازرسان کار در حکم ضابط قضایی شناخته می‌شوند و مکلفند گزارش تخلفات کارفرمایان را به مراجع قضایی ارسال کنند (قانون کار، ۱۳۶۹، ماده ۹۶). بازرسی‌های دوره‌ای از کارگاه‌ها، بررسی شکایات و تشکیل پرونده‌های تخلف، از ابزارهای کلیدی تنظیم‌گری محسوب می‌شوند (سازمان بازرسی کار، ۱۴۰۰، ص ۸۸). از منظر حل اختلافات کارگری، "هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف" که متشکل از نمایندگان دولت، کارگران و کارفرمایان هستند، به دعوی میان طرفین رسیدگی می‌کنند (قانون کار، ۱۳۶۹، مواد ۱۵۷-۱۶۵). آرای این مراجع دارای ضمانت اجرا بوده و قابلیت اعتراض در مراحل بعدی را دارند. علاوه بر آن، وجود تشکلهای کارگری نظیر شوراهای اسلامی کار، انجمن‌های صنفی و نمایندگان کارگران نیز از مؤلفه‌های مهم تنظیم‌گری در ایران به شمار می‌روند. این تشکلهای، به موجب فصل ششم قانون کار، در دفاع از حقوق کارگران نقش دارند (قانون کار، ۱۳۶۹، فصل ششم). البته در عمل، محدودیت‌هایی بر فعالیت تشکلهای مستقل وجود دارد که چالش‌هایی برای چانه‌زنی جمعی مؤثر ایجاد کرده است (عباسی، ۱۳۹۸، ص ۴۵). از دیگر جنبه‌های مهم، تعیین سالانه حداقل مزد توسط شورای عالی کار است که با مشارکت نمایندگان سه‌جانبه کارگران، کارفرمایان و دولت انجام می‌شود (قانون کار، ماده ۴۱). این شورا نقش محوری در

۵-۱-۵. نهادهای تنظیم‌گر و اجرایی

در ایران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و نهادهای تابعه آن از جمله هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف، بازرسی کار و شورای عالی کار، نقش فعالی در تنظیم روابط کار دارند. این نهادها از ساختار سازمانی گسترده‌ای برخوردارند که امکان نظارت بر اجرای قانون در سطح کشور را فراهم می‌سازد.

در افغانستان، وزارت کار و امور اجتماعی متولی اصلی است اما به دلیل تمرکزگرایی و ضعف در ظرفیت نهادی، نقش اجرایی آن محدود است. مطابق داده‌های رسمی، تعداد بازرسان کار در سراسر افغانستان بسیار پایین و عمدتاً متمرکز در کابل است. نبود بازرسی‌های منظم موجب شده است که تخلفات کارفرمایی به‌ندرت شناسایی یا پیگیری شود.

در نتیجه، یافته‌ها نشان می‌دهد که ساختار نهادی ایران به الگوی سه‌جانبه‌گرایی نزدیک‌تر است، در حالی که افغانستان هنوز در مرحله‌ای از نهادسازی ابتدایی قرار دارد.

۵-۲-۵. رویکرد تنظیم‌گری

تحلیل داده‌ها حاکی از آن است که ایران از الگوی «دولت‌محور حمایتی» پیروی می‌کند؛ به این معنا که دولت در تعیین مزد، نظارت بر کارگاه‌ها و تضمین ایمنی کار نقش اصلی دارد. در مقابل، افغانستان دارای الگوی «تنظیم‌گری منفعل» است؛ دولت قوانین را وضع کرده اما توان یا اراده کافی برای نظارت بر اجرای آن ندارد.

در ایران، وجود حداقل مزد سالانه و بازرسی‌های رسمی از نقاط قوت نظام است (سازمان بین‌المللی کار، ۱۳۹۸)، اما در افغانستان، اجرای قانون به دلیل کمبود بودجه و ضعف ساختار اداری با دشواری مواجه است.

سیاست‌گذاری مزدی و تنظیم‌گری اقتصادی دارد، هرچند بسیاری از کارشناسان معتقدند حداقل مزد تعیین‌شده، غالباً با واقعیت‌های معیشتی کارگران هم‌خوانی ندارد (اکبری، ۱۴۰۰، ص ۷۲). در کل، باید توجه داشت که تنظیم‌گری روابط کار در ایران در سطح قانون‌گذاری و ساختار اداری نسبتاً گسترده و توسعه‌یافته است؛ اما در مرحله اجرا با چالش‌هایی مانند تعدد قراردادهای موقت، کمبود بازرسان کار، ضعف تشکلهای مستقل و اجرای ناکامل آرای مراجع حل اختلاف مواجه است. این عوامل موجب می‌شوند که برخی از اهداف عدالت شغلی، امنیت شغلی و تحقق کامل کار شایسته، هنوز در سطح مطلوب تحقق نیابد.

۵-۵. مبانی حقوقی

قانون کار به عنوان ستون اصلی نظام روابط کار، نقش تعیین‌کننده‌ای در تضمین عدالت شغلی دارد. در ایران، اصل بیست‌وهشتم قانون اساسی بر حق کار و وظیفه دولت در فراهم‌سازی اشتغال تأکید می‌کند. این اصل در قانون کار مصوب ۱۳۶۹ با مقرراتی درباره قرارداد کار، حداقل مزد، مرخصی‌ها و ایمنی شغلی نهادینه شده است.

در افغانستان نیز ماده ۴۸ قانون اساسی به حق کار اشاره کرده و قانون کار ۱۳۸۷ آن را تفصیل داده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که قانون کار ایران از لحاظ گستره شمول، حمایت اجتماعی و جزئیات مقررات اجرایی، ساختار کامل‌تری نسبت به قانون کار افغانستان دارد. در افغانستان، بخش عمده نیروی کار (بیش از ۸۰ درصد) در بخش غیررسمی فعالیت می‌کند و از حمایت‌های قانونی محروم است (سازمان بین‌المللی کار، ۱۳۹۹).

ساختار حقوقی به استانداردهای سازمان بین‌المللی کار نزدیک است ولی در عمل با کمبود نهادهای اجرایی و ضعف حاکمیت قانون مواجه است.

به طور خلاصه:

وضعیت در افغانستان	وضعیت در ایران	محور کار شایسته
بسیار محدود	نسبتاً مناسب	اشتغال مولد
ضعیف	متوسط رو به بالا	حمایت اجتماعی
شکنده	نسبتاً پایدار	حقوق بنیادین کار
بسیار ضعیف	محدود	گفت‌وگوی اجتماعی

یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که نظام روابط کار در ایران و افغانستان هر دو در مرحله گذار از قانون‌گرایی صوری به تنظیم‌گری مؤثر قرار دارند. در ایران، تمرکزگرایی اداری، ضعف تشکلهای و قراردادهای موقت از چالش‌های اصلی‌اند؛ در افغانستان، ضعف نهادی، نبود نظارت، اشتغال غیررسمی و محدودیت مشارکت زنان.

بنابراین، برای تحقق اصول کار شایسته، هر دو کشور نیازمند اصلاحات بنیادی در سه سطح هستند:

قانونی: بازنگری در قوانین کار با محوریت عدالت شغلی و امنیت شغلی.

نهادی: تقویت نهادهای نظارتی و حرفه‌ای‌سازی بازرسی کار.

فرهنگی و اجتماعی: ترویج فرهنگ گفت‌وگوی اجتماعی، اعتماد متقابل و توانمندسازی نیروی کار.

به بیان دیگر، تا زمانی که اجرای قانون با نظارت مؤثر، گفت‌وگوی اجتماعی و تضمین برابری همراه

۵-۳. چالش‌ها و موانع اجرایی

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که چالش‌های اصلی دو کشور در زمینه اجرای قانون کار عبارت‌اند از:

۱. کمبود بازرسان کار و ضعف نظام نظارتی؛

۲. گسترش اشتغال غیررسمی؛

۳. ضعف تشکلهای کارگری و کارفرمایی مستقل؛

۴. فقدان گفت‌وگوی اجتماعی مؤثر؛

۵. تبعیض جنسیتی در بازار کار.

در افغانستان، حضور زنان در بازار کار به شدت کاهش یافته و در برخی بخش‌ها ممنوع شده است که مغایر با اصل برابری فرصت‌ها در کار شایسته است. در ایران، گرچه زنان از حمایت‌های قانونی برخوردارند، اما سهم مشارکت اقتصادی آنان هنوز پایین‌تر از میانگین جهانی است (سازمان بین‌المللی کار، ۱۳۹۲).

۵-۴. گفت‌وگوی اجتماعی و تشکلیابی

در ایران، شوراهای اسلامی کار و انجمن‌های صنفی رسمی‌ترین چارچوب گفت‌وگوی اجتماعی را تشکیل می‌دهند. با وجود این، استقلال محدود و وابستگی به دولت از کارآمدی این تشکلهای کاسته است. در افغانستان نیز اتحادیه‌های کارگری وجود دارند، اما ضعف مالی، نبود آموزش و فشارهای سیاسی مانع ایفای نقش واقعی آنان در مذاکرات کار شده است.

در نتیجه، در هر دو کشور اصل چهارم کار شایسته، یعنی گفت‌وگوی اجتماعی مؤثر، هنوز به‌طور کامل محقق نشده است.

۵-۵. میزان انطباق با اصول کار شایسته

جدول تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که ایران در سه محور اصلی (اشتغال مولد، حمایت اجتماعی و حقوق بنیادین کار) عملکرد مطلوب‌تری نسبت به افغانستان دارد. در مقابل، افغانستان از نظر

نشود، تحقق کار شایسته صرفاً در حد یک مفهوم نظری باقی خواهد ماند.

۵-۶. شباهت‌ها و تفاوت‌ها

مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوق کار در کشورهای مختلف به‌ویژه افغانستان و ایران از اهمیت چشمگیری برخوردار است. هر دو کشور در یک بستر ژئوپولیتیک و فرهنگی مشترک قرار دارند و روابط اجتماعی و اقتصادی آنان دارای وجوه اشتراک متعددی است، اما تفاوت‌های قابل‌توجهی نیز در عرصه قانون‌گذاری، نهادسازی و اجرای مقررات مشاهده می‌شود. تحلیل تطبیقی این دو کشور در حوزه حقوق کار می‌تواند منجر به درک عمیق‌تری از نقاط قوت و ضعف هر یک گردد و سیاست‌گذاران را در مسیر اصلاحات نهادی و تقنینی یاری رساند.

این بخش بر اساس هفت شاخص کلیدی شامل رویکرد قانونی، نهادهای نظارتی، قوانین مکتوب و کارایی اجرایی، اتحادیه‌ها و تشکلهای کارگری، بازرسی کار، تطابق با کار شایسته و اجرای عدالت شغلی تدوین شده است. هدف اصلی این است که با تکیه بر منابع بین‌المللی معتبر و اسناد رسمی، تصویری جامع از وضعیت موجود و تفاوت‌های بنیادین افغانستان و ایران در حوزه کار ارائه شود. سازمان بین‌المللی کار بارها تأکید کرده است که شکاف میان «قانون بر روی کاغذ» و «اجرای عملی» در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مانع اصلی تحقق عدالت اجتماعی و اقتصادی است (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۲۲، ص ۳). همین موضوع در افغانستان و ایران نیز به‌وضوح مشاهده می‌شود.

۵-۶-۱. شباهت‌ها

۱. هر دو کشور دارای قوانین مکتوب هستند اما در اجرا ناکارآمدند.
۲. نهادهای نظارتی در هر دو کشور کارآمدی کافی ندارند.
۳. اتحادیه‌ها در افغانستان و ایران کم‌اثرند.
۴. سطح تحقق کار شایسته پایین یا متوسط رو به پایین است.

۵-۶-۲. تفاوت‌ها

در افغانستان، ضعف بیشتر نهادی و ظرفیتی است؛ در ایران ضعف بیشتر سیاسی و ناشی از محدودیت استقلال. ایران قوانین جامع‌تری دارد اما در اجرا ناکارآمد است؛ افغانستان اساساً فاقد قوانین جامع است. ایران دارای ساختارهای رسمی بازرسی است؛ افغانستان تنها در کابل بازرسان محدود دارد. در ایران برخی عدالت‌های شغلی اجرایی می‌شوند؛ در افغانستان تقریباً غایب‌اند. بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که افغانستان و ایران هر دو با شکاف عمیق میان قانون و اجرا مواجه‌اند. اما در حالی که در افغانستان مشکل اصلی «نبود ظرفیت نهادی و پراکندگی ساختارها» است، در ایران مشکل اصلی «فقدان استقلال نهادی و محدودیت‌های سیاسی» به شمار می‌رود. راهکار اصلاحی برای افغانستان باید تمرکز بر تقویت ظرفیت‌های اجرایی و بازرسی داشته باشد، در حالی که ایران نیازمند اصلاحات سیاسی-حقوقی برای استقلال اتحادیه‌ها و نهادهای نظارتی است.

شغلی، آزادی تشکل و گفت‌وگوی اجتماعی، رعایت حقوق بنیادین کار و برخورداری از تأمین اجتماعی را در بر می‌گیرد. در تحلیل تطبیقی، وضعیت موجود در دو کشور با شاخص‌های کار شایسته مقایسه شده و نقاط قوت و ضعف هر یک شناسایی می‌گردد. همچنین میزان هم‌خوانی سیاست‌ها و برنامه‌های ملی با معیارهای جهانی کار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

نتایج این ارزیابی می‌تواند بستر اصلاح قوانین کار، بهبود شرایط کارگران و ارتقای بهره‌وری را فراهم سازد.

در نهایت، هدف اصلی از این تحلیل، دستیابی به اشتغال پایدار و عادلانه در راستای توسعه انسانی و اجتماعی می‌باشد.

۵-۷-۱. ایجاد اشتغال پایدار

ایران و افغانستان هر دو در ایجاد اشتغال پایدار با چالش‌های جدی روبه‌رو هستند. در ایران، ماده ۶ قانون کار حق انتخاب آزادانه شغل و منع تبعیض در استخدام را بیان کرده است. نهادهایی چون شورای عالی کار و سیاست‌های توسعه‌ای مانند برنامه‌های پنج‌ساله در راستای افزایش اشتغال طراحی شده‌اند. با این حال، بیکاری جوانان، سهم بالای قراردادهای موقت و ضعف در ایجاد فرصت‌های پایدار موجب شده است اشتغال از کیفیت کافی برخوردار نباشد (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۳، صص ۳۱۱-۳۱۶).

در افغانستان، قانون کار ۱۳۸۷ در مواد ۸ و ۹ دولت را مکلف به فراهم‌سازی زمینه اشتغال می‌داند. اما به دلیل ضعف نهادی، وابستگی شدید به کمک‌های خارجی، و تسلط بخش غیررسمی، فرصت‌های شغلی پایدار بسیار محدود است. طبق گزارش سازمان بین‌المللی کار، بیش از ۸۰ درصد

بنابراین، راهکارهای اصلاحی متفاوتی برای دو کشور قابل توصیه است:

- در افغانستان باید "طرفیت‌سازی نهادی، افزایش تعداد بازرسان و بازنگری در قوانین کار" در اولویت قرار گیرد.
- در ایران باید "اصلاحات سیاسی-حقوقی، تضمین استقلال اتحادیه‌ها و بهبود اجرای قوانین موجود" پیگیری شود.

جدول ۱: تطبیقی

موضوع	افغانستان	ایران
رویکرد قانونی	نسبی، حداقلی	حمایت‌گرایانه و مداخله‌گر
نهادهای نظارتی	ضعیف و پراکنده	رسمی؛ به قوانین نوشته‌شده ولی پیچیده و ناکارآمد متکی
اتحادیه‌ها	کم‌اثر و عمدتاً ناموجود	قانونی اما غیرمستقل
بازرسی کار	بسیار ضعیف	نسبی، نیازمند اصلاح
تطابق با کار شایسته	پایین	متوسط رو به پایین
اجرای عدالت شغلی	کم‌رنگ	بعضاً اجرایی، ولی محدود

۵-۷. تحلیل تطبیقی با شاخص‌های کار

شایسته

این مبحث به بررسی وضعیت کار و اشتغال در ایران و افغانستان بر اساس شاخص‌ها و معیارهای تعیین شده از سوی سازمان بین‌المللی کار می‌پردازد. کار شایسته ابعاد گوناگونی همچون ایجاد فرصت‌های شغلی، پرداخت عادلانه، امنیت

۵-۷-۳. حقوق بنیادین در کار (تشکل، عدم تبعیض)

در ایران، مواد ۱۳۰ تا ۱۳۷ قانون کار تشکیل شوراها و انجمن‌های صنفی را مجاز می‌داند. اما این نهادها غالباً تحت کنترل دولت هستند و آزادی اتحادیه‌های مستقل و حق اعتصاب به‌طور کامل تضمین نشده است. اصل منع تبعیض نیز ذکر شده، ولی در عمل شکاف جنسیتی در دستمزد و فرصت شغلی همچنان وجود دارد (سازمان بین المللی کار، ۲۰۱۳، صص ۳۳۵-۳۴۰). در افغانستان، ماده ۴ قانون کار، کار اجباری را منع کرده و ماده ۹ اصل عدم تبعیض را تصریح می‌کند. با وجود این، اتحادیه‌های کارگری مستقل عملاً غایب‌اند و به دلیل وضعیت امنیتی و سیاسی، آزادی تشکل به‌طور واقعی تحقق نیافته است. زنان و اقلیت‌ها بیش از سایرین در معرض تبعیض قرار دارند (سازمان بین المللی کار، ۲۰۱۳، صص ۱۲۸).

"مقایسه:" در ایران چارچوب قانونی وجود دارد اما استقلال نهادی محدود است. در افغانستان حتی در عمل، آزادی تشکل و منع تبعیض به‌طور مؤثر اجرا نمی‌شود.

۵-۷-۴. گفت‌وگوی اجتماعی

در ایران، مواد ۱۶۷ تا ۱۷۱ قانون کار به تشکیل شورای عالی کار و سه‌جانبه‌گرایی (دولت، کارگر، کارفرما) اختصاص دارد. این شورا مسئول تعیین حداقل دستمزد و حل اختلافات کلان است. با این حال، به دلیل ضعف استقلال تشکل‌های کارگری و غلبه دولت، گفت‌وگوی اجتماعی غالباً ناکارآمد و صوری باقی می‌ماند (سازمان بین المللی کار، ۲۰۱۳، صص ۳۵۲-۳۵۵).

در افغانستان، مواد ۱۴۵ و ۱۴۶ قانون کار تشکیل شورای عالی کار را پیش‌بینی کرده است. اما در

نیروی کار افغانستان در بخش غیررسمی یا مشاغل کم‌بازده فعال هستند (سازمان بین المللی کار، ۲۰۱۳، صص ۴۵).

"مقایسه:" ایران دارای ظرفیت نهادی و چارچوب قانونی روشن است، اما در عمل مشکل کیفیت و پایداری شغل دارد. افغانستان حتی در کمیت فرصت‌های شغلی نیز با بحران جدی مواجه است.

۵-۷-۲. حمایت اجتماعی از کارگر

در ایران، نظام تأمین اجتماعی گسترده‌ای وجود دارد. مواد ۱۴۸ تا ۱۵۱ قانون کار، کارفرمایان را مکلف به بیمه کردن کارگران در سازمان تأمین اجتماعی می‌داند. این نظام شامل بیمه بازنشستگی، درمان و بیمه بیکاری است، اما پوشش کامل نیست. کارگران غیررسمی، فصلی و برخی گروه‌ها از حمایت کافی محرومند و مشکلات مالی صندوق‌های بیمه‌ای تهدیدی جدی محسوب می‌شود (سازمان بین المللی کار، ۲۰۱۳، صص ۹۲-۹۷).

در افغانستان، ماده ۲۶ قانون کار صرفاً به بازنشستگی اشاره دارد و پوشش بیمه‌ای تنها بخش کوچکی از کارکنان دولتی و رسمی را دربر می‌گیرد. اکثریت نیروی کار غیررسمی یا مهاجران داخلی از هیچ‌گونه پوشش اجتماعی برخوردار نیستند. گزارش سازمان بین المللی کار نشان می‌دهد که نظام حمایت اجتماعی افغانستان «بسیار ضعیف» و در سطح ابتدایی است (سازمان بین المللی کار، ۲۰۱۳، صص ۲۱۲-۲۱۴).

"مقایسه:" ایران در سطح «متوسط» است، زیرا چارچوب نهادی دارد اما ناکافی است. افغانستان «بسیار ضعیف» است و عملاً فاقد نظام گسترده حمایت اجتماعی محسوب می‌شود.

افغانستان: چارچوب قانونی ضعیف‌تر و اجرای آن تقریباً ناکارآمد است؛ بخش غیررسمی و شرایط امنیتی مانع تحقق شاخص‌های کار شایسته می‌شوند.

نتیجه: ایران در جایگاه «نهاد محور اما ناکافی» و افغانستان در جایگاه «تقریباً فاقد ساختار مؤثر» قرار می‌گیرد (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۳، صص ۱۱-۱۳).

عمل این نهاد یا فعال نیست یا نقش مؤثری ندارد. به دلیل ضعف نهادهای مدنی و شرایط امنیتی، گفت‌وگوی اجتماعی تقریباً غایب است (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۳، صص ۲۱۳-۲۱۴).

"مقایسه: ایران دارای ساختار قانونی اما ناکارآمد است، در حالی که افغانستان حتی ظرفیت نهادی کافی برای گفت‌وگوی اجتماعی ندارد.

ایران: چارچوب قانونی و نهادی برای همه محورها وجود دارد، اما در اجرا با مشکلات جدی مواجه است؛ استقلال تشکلهای و پوشش فراگیر حمایت اجتماعی محدود است.

جدول ۲: تطبیقی شاخص‌های کار شایسته در ایران و افغانستان

محور کار شایسته	وضعیت ایران	تحلیل ایران	وضعیت افغانستان	تحلیل افغانستان	مقایسه تطبیقی
ایجاد اشتغال پایدار	ناقص، با حمایت دولتی	دارای چارچوب قانونی (قانون کار، شورای عالی کار)، برخی سیاست‌های اشتغال‌زایی و مهارت‌آموزی، اما بیکاری جوانان بالا، قراردادهای موقت فراگیر، و سهم اقتصاد غیررسمی زیاد است.	بسیار محدود، بیکاری گسترده	بیشتر مشاغل غیررسمی و روزمزدی؛ بیکاری ساختاری بالا؛ ضعف نهادهای بازار کار و نبود برنامه‌های فعال اشتغال.	ایران از نظر نهادی جلوتر است، اما هر دو با چالش پایداری و کیفیت شغل روبه‌رو هستند.
حمایت اجتماعی از کارگر	متوسط، با نظام بیمه‌ای	نظام تأمین اجتماعی رسمی (بازنشستگی، درمان، بیمه بیکاری). اما پوشش ناقص برای کارگران غیررسمی و مشکلات مالی صندوق‌ها.	بسیار ضعیف	حمایت اجتماعی محدود به بخشی از کارمندان دولتی؛ اکثریت کارگران هیچ بیمه یا مزایای حمایتی ندارند.	ایران ساختار نهادی دارد ولی ناکافی؛ افغانستان تقریباً فاقد پوشش مؤثر است.
حقوق بنیادین در کار (تشکل، عدم تبعیض)	محدود و شبه‌دولتی	قانون اجازه تشکیل شوراهای و انجمن‌ها را می‌دهد ولی تحت کنترل دولت. آزادی اعتصاب تضمین نشده. اصل منع تبعیض در قانون هست، اما در عمل تبعیض جنسیتی و محدودیت ساختاری وجود دارد.	در عمل غایب	قانون اصول کلی منع تبعیض و حق اتحادیه را می‌آورد، اما در عمل تشکلهای مستقل بسیار ضعیف یا غایب‌اند.	هر دو کشور محدودیت دارند؛ ایران چارچوب دارد ولی استقلال کم، افغانستان چارچوب ضعیف و در عمل تقریباً غایب.
گفت‌وگوی اجتماعی	قانون‌مند اما ناکارآمد	ساختارهایی مانند شورای عالی کار پیش‌بینی شده‌اند، اما استقلال تشکلهای محدود و گفت‌وگو بیشتر شکلی است تا واقعی.	تقریباً غایب	شورای عالی کار پیش‌بینی شده ولی غیرفعال یا ضعیف؛ تشکلهای مستقل توان مشارکت ندارند.	ایران قانون دارد اما ناکارآمد؛ افغانستان ظرفیت نهادی ندارد.

این جدول نشان می‌دهد:

ایران در همه محورها دارای چارچوب قانونی است، اما مشکل اصلی در اجرای مؤثر، استقلال نهادی و پوشش کامل است.

افغانستان هم در سطح قانونی و هم نهادی بسیار ضعیف‌تر است و چالش‌های ساختاری و اقتصادی مانع تحقق شاخص‌های کار شایسته می‌شوند.

در مجموع، وضعیت ایران «نهاد محور اما ناکافی» و وضعیت افغانستان «تقریباً فاقد ساختار مؤثر» قابل توصیف است.

۶. نتیجه

نظام تنظیم‌گری روابط کار در افغانستان و ایران، با وجود برخورداری از چارچوب‌های قانونی نسبتاً جامع، هنوز در مرحله‌گذار از تنظیم‌گری شکلی به تنظیم‌گری ماهوی قرار دارد. بررسی تطبیقی دو نظام نشان داد که هر دو کشور از لحاظ تحقق اصول بنیادین «کار شایسته» - که بر اساس تعریف سازمان بین‌المللی کار شامل چهار رکن اشتغال مولد، حمایت اجتماعی، گفت‌وگوی اجتماعی مؤثر و برابری فرصت‌ها است با چالش‌های اساسی مواجه‌اند.

در افغانستان، ضعف در ظرفیت نهادی، ناپایداری سیاسی، و غلبه اشتغال غیررسمی از مهم‌ترین موانع تحقق تنظیم‌گری مؤثر در حوزه کار به شمار می‌رود. قانون کار سال ۱۳۸۷، با وجود پیش‌بینی اصول حمایتی در زمینه مزد، ایمنی و منع تبعیض، به دلیل نبود نظام مؤثر بازرسی، تمرکز نهادی در پایتخت، کمبود نیروی متخصص و حذف برخی زنان از بازار کار، در اجرا با کاستی‌های جدی روبه‌روست. افزون بر این، نبود تشکلهای مستقل کارگری و کارفرمایی موجب شده است که گفت‌وگوی اجتماعی - به‌عنوان یکی

از ارکان اساسی کار شایسته - در این کشور عملاً تحقق نیابد.

در ایران نیز نظام تنظیم‌گری روابط کار بر پایه «قانون کار مصوب ۱۳۶۹» استوار است و از نظر ساختار نهادی و تجربه اجرایی در مقایسه با افغانستان پیشرفته‌تر می‌باشد. وجود نهادهایی مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، شورای عالی کار، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف و سازمان بازرسی کار، نشانه‌ای از استقرار نسبی نظام تنظیم‌گری است. با این حال، تمرکزگرایی اداری، مداخله گسترده دولت در بازار کار، ضعف استقلال تشکلهای کارگری، گسترش قراردادهای موقت و عدم اجرای کامل مصوبات مراجع کارگری، از چالش‌های عمده نظام روابط کار ایران به شمار می‌رود.

از دیدگاه تطبیقی، می‌توان گفت افغانستان با چالش ضعف نهادی و اجرایی و ایران با چالش ساختاری و تمرکزگرایی روبه‌رو هستند. در هر دو کشور، قانون‌گرایی در سطح متن وجود دارد، اما در سطح اجرا با ضعف نظارت، نبود گفت‌وگوی اجتماعی مؤثر و فقدان شفافیت مواجهیم. در نتیجه، فاصله معناداری میان «قانون کار» و «واقعیت کار» مشاهده می‌شود که مانع تحقق عدالت اجتماعی و اصول کار شایسته است.

بر این اساس، نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که تحقق کار شایسته در افغانستان و ایران نیازمند اصلاحات بنیادین در ابعاد حقوقی، نهادی و فرهنگی است. اهم این اصلاحات عبارت‌اند از:

۱. تقویت نهادهای نظارتی و حرفه‌ای‌سازی بازرسی کار برای تضمین اجرای مؤثر قوانین.

۷. سهم نویسندگان

تهیه و تدوین پژوهش حاضر بوسیله نویسندگان انجام گرفته است.

۸. تضاد منافع

در این مقاله تضاد منافع وجود ندارد.

۲. استقلال و توانمندسازی تشکلهای کارگری و کارفرمایی در راستای تحقق گفت‌وگوی اجتماعی سه‌جانبه.

۳. الحاق و پایبندی به مقاوله‌نامه‌های بنیادین سازمان بین‌المللی کار از جمله مقاوله‌نامه‌های

۴. اصلاح نظام قراردادهای کار و افزایش امنیت شغلی به‌ویژه برای کارگران موقت و فصلی.

۵. توسعه نظام جامع حمایت اجتماعی شامل بیمه بیکاری، بازنشستگی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر.

۶. سرمایه‌گذاری در آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و ارتقای مهارت نیروی کار برای افزایش بهره‌وری و اشتغال مولد

۷. افزایش شفافیت، پاسخگویی و کاهش تمرکزگرایی اداری در نهادهای تصمیم‌گیر حوزه کار.

در مجموع، تحقق کار شایسته در افغانستان و ایران مستلزم گذار از الگوی تنظیم‌گری سنتی و دولتی به الگوی تنظیم‌گری مشارکتی و چندسطحی است؛ الگویی که در آن دولت، کارگران و کارفرمایان در قالب گفت‌وگویی نهادمند، برابر و مستمر، در سیاست‌گذاری و اجرای مقررات کار سهیم باشند. بدون این تحول ساختاری، نظام روابط کار در هر دو کشور در سطح صوری باقی خواهد ماند و دستیابی به اهداف توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و کرامت انسانی در محیط‌های کار دشوار خواهد بود.

منابع

- اکبری، محمد. (۱۴۰۰). بررسی تطبیقی
مزد کارگران در ایران و کشورهای منتخب.
تهران: پژوهشکده کار.
- اسدی، مهدی. (۱۳۹۴). تحلیل نظام روابط
کار در ایران: چالش‌ها و راهکارها. تهران:
دانشگاه تهران.
- انوری، فریده. (۱۴۰۴). راهکارهای
تنظیم‌گری روابط کار در اقتصاد پلتفرم:
کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل در
ایران. تهران: انتشارات دانشگاه علامه
طباطبایی.
- عباسی، علیرضا. (۱۳۹۸). تحلیل نقش
تشکل‌های کارگری در حمایت از حقوق
کار. فصلنامه رفاه اجتماعی.
- حسین‌آبادی، محمد، سعیدی، علی و
حقیقتیان، مهدی. (۱۳۹۴). درک
جامعه‌شناختی گفت‌وگوی اجتماعی در
روابط کار صنعتی ایران. مطالعات توسعه
اجتماعی فرهنگی.
- رحیمی، مهدی. (۱۴۰۱). بررسی تطبیقی
اصول کار شایسته در حقوق کار ایران و
افغانستان. فصلنامه حقوق تطبیقی.
- سازمان تأمین اجتماعی. (۱۳۹۹).
راهنمای قوانین و مقررات بیمه‌ای. تهران:
سازمان تأمین اجتماعی.
- سازمان بین‌المللی کار. (۱۳۷۸). کار
شایسته: گزارش مدیرکل سازمان
- بین‌المللی کار به کنفرانس بین‌المللی کار،
ژنو. ILO:
- سازمان بین‌المللی کار. (۱۳۹۲). گزارش
جهانی روندهای اشتغال. ترجمه دفتر
منطقه‌ای سازمان بین‌المللی کار برای آسیا
و اقیانوسیه. ژنو. ILO.
- سازمان بین‌المللی کار. (۱۳۹۸). کار
شایسته و دستور کار توسعه پایدار ۲۰۳۰.
ژنو. ILO.
- سازمان بین‌المللی کار. (۱۳۹۹). پروفایل
کشورهای ایران و افغانستان در حوزه کار
شایسته. ژنو. ILO.
- سعیدی، علی. (۱۳۹۹). تنظیم‌گری روابط
کار و نقش دولت در بازار کار ایران.
پژوهش‌های اقتصادی و اجتماعی.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
(۱۳۵۸). تهران: روزنامه رسمی.
- قانون شوراها اسلامی کار. (۱۳۶۳).
تهران: روزنامه رسمی.
- قانون کار جمهوری اسلامی ایران.
(۱۳۶۹). تهران: روزنامه رسمی.
- قانون کار افغانستان. (۱۳۸۷). کابل:
جریده رسمی.
- قانون اساسی افغانستان (۱۳۸۲). کابل:
جریده رسمی.



پروہشکاه علوم انسانی ومطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی